



**CONSEJO DE ESTADO  
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
SECCION TERCERA**

**Exp. No. (52001233100020110008201)  
Actor: JAIME VARGAS CAVIEDES Y OTROS.  
Demandado: NACIÓN-MINISTERIO DE HACIENDA Y OTROS.  
OFICIO No. B 2013 0097-O**

Bogotá, D.C., primero (01) de febrero de dos mil trece (2013)

Señores  
**CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA  
SALA ADMINISTRATIVA**  
Ciudad

*F 16  
EXT 13-*

Dando cumplimiento al auto de 6 de diciembre de 2012, le remito copia de la providencia en mención para su conocimiento y fines pertinentes.

Con toda atención.

*Maria Isabel Feullet Guerrero*  
**MARIA ISABEL FEULLET GUERRERO**  
Secretaria

Anexo: 15 folios

MIFG/Lrd





246

**CONSEJO DE ESTADO**  
**SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**  
**SECCIÓN TERCERA**  
**Consejera ponente: STELLA CONTO DÍAZ DEL CASTILLO**

Bogotá D.C., seis (6) de diciembre de dos mil doce (2012)

Referencia: 52001-23-31-000-2011-00082-01  
Actor: Jaime Vargas Caviedes y otros  
Demandado: Nación-Ministerio de Hacienda y Crédito Público y otros  
Asunto: Acción de grupo-Conflicto de competencias

Decide la Sala el conflicto de competencias negativo, suscitado entre los Juzgados Cuarto Administrativo del Circuito de Neiva y Primero Administrativo de Descongestión de Pasto.

**ANTECEDENTES**

**1. Síntesis del caso**

Los señores Natalia Ramón Muñoz, Jaime Vargas Caviedes, Edith Salgado Mayor, Francisco Enrique Calderón Feriz, Tatiana Cicery Polo, Verónica Collazos viuda de Durán, José Nelson y Rubiela Cicery Artunduaga, Natalia Cicery Polo, Alba Luz Polo Arrigui, Yeniett Feriz de Calderón, Nini Yohana Sierra Polo, Elkin Darío Castro Rodríguez, Ricardo Arias Gutiérrez, Olga Motta Hernández, Katia Alexandra Fajardo Losada, Javier Ramírez Rivera, Armando Vargas Méndez, Martha Isabel Varona y María Isabel Flores de Polo, a través de apoderado, instauraron acción de grupo contra la Nación-Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales –DIAN–, Superintendencia de Sociedades, Fiscalía General de la Nación y Superintendencia Financiera de Colombia, con el fin de que se las declare administrativamente responsables, en razón del daño patrimonial causado por la *“omisión y negligencia en la vigilancia y control”* de las actividades de captación de dinero del público sin el lleno de los requisitos legales, de manera abierta y con el beneplácito y aceptación de las entidades demandadas, adelantada por la sociedad *“PROYECCIONES D.R.F.E.”*.

**2. El conflicto de competencias**

Mediante providencia del 1° de marzo de 2011, el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Neiva se declaró incompetente y remitió el asunto al Juzgado

Primero Administrativo de Descongestión del Circuito de Pasto, toda vez que éste conoce de una acción de grupo sobre el mismo asunto y de conformidad con los artículos 51, 55, 56 y 66 de la Ley 472 de 1998, lo procedente es la integración de los demandantes al grupo y al proceso, evitando de esta manera el desconocimiento del objeto de la acción de grupo, erigida precisamente para evitar la proliferación de acciones indemnizatorias.

Como fundamento de su decisión, el Juzgado Cuarto en mención consideró que, a la luz de la precitada ley, "cuando por los hechos sean varios los jueces competentes, conocerá a prevención el Juez ante el cual se hubiere presentado la demanda"<sup>1</sup>, para el efecto el Juzgado Primero Administrativo de Descongestión de Pasto. Lo anterior con fundamento en la comunicación enviada por el despacho antes señalado a los Jueces Administrativos de los Distritos Judiciales de "Bogotá D.C., Cali, Buga, Armenia, Cundinamarca, Popayán, Pereira, Manizales, Ibagué, Neiva, Medellín y sub áreas y Putumayo", en la que se solicita información sobre las acciones de grupo en trámite, por los mismos hechos, para evitar su duplicidad<sup>2</sup>.

Por su parte, el Juzgado Primero Administrativo en comento, mediante auto del 11 de abril de 2011, se declaró incompetente "por el factor territorial para conocer la demanda", dando lugar al conflicto negativo de competencia, con el Juzgado Cuarto Administrativo de Neiva, que se resuelve, con apoyo en jurisprudencia de esta Corporación, sobre el alcance del artículo 51 de la Ley 472 de 1998, a cuyo tenor queda al arbitrio del perjudicado ejercer la acción de grupo o interponer una acción de reparación individual, en el domicilio del demandado o demandante a su elección. Señala el Juzgado Primero Administrativo de Descongestión de Pasto:

*"En el caso de autos el demandante es claro al afirmar que elige, por la vecindad de los accionantes al Juez Administrativo del Circuito de Neiva-reparto. También le asiste competencia territorial por el lugar de ocurrencia de los hechos.*

*En tal virtud, existe una competencia a prevención radicada en cabeza del Juez Quinto (sic) Administrativo de Neiva.*

*Esta interpretación ha sido prohijada por el Honorable Consejo de Estado al conocer un conflicto de competencias a la luz de la acción popular<sup>3</sup>, en los siguientes términos:*

*'Según se tiene del texto de la norma antes transcrita en materia de acciones populares existe una competencia concurrente, la cual obedece a dos criterios*

<sup>1</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, auto del 2 de octubre de 2001, Expediente n.º C-749. CP. Ricardo Hoyos Duque.

<sup>2</sup> Folio 79, cuaderno del tribunal.

<sup>3</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo –Sección Primera–, decisión del 16 de mayo de 2007. Exp. 11001-03-15-000-2005-00439-01 (AP), CP. Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta. Actor: Omaira Torres Barahona. Demandado: Ministerio de Educación Nacional y otros. Asunto: Conflicto de competencia.

diferentes, en cuya virtud el conocimiento de los procesos promovidos en ejercicio de la misma puede corresponder, respectivamente, tanto al juez del lugar de ocurrencia de los hechos como al juez del domicilio del demandado, correspondiendo al demandante elegir discrecionalmente en qué despacho judicial competente formula la demanda. Ahora bien, debe tenerse en cuenta que el artículo 16 de la Ley 472 de 1998, preceptúa que cuando por razón de los hechos de la demanda sean varios los jueces competentes, conocerá a prevención el juez ante el cual ésta se hubiere presentado'

Por otro lado, el Despacho considera oportuno aclarar que el fenómeno de captación masiva de dineros del público afectó a miles de colombianos en diversas regiones del país bajo diversas circunstancias, por tanto no puede predicarse válidamente la obligación de acumular todos los procesos del fenómeno en uno. En tal virtud pueden coexistir varias demandas con acción de grupo en diferentes circuitos judiciales, cuyo trámite y decisión estará determinada por situaciones fácticas y jurídicas ponderadas en cada caso concreto, siguiendo, claro está, la competencia territorial ordenada por la ley.

Por la anterior razón actualmente el Juzgado Primero Administrativo de Descongestión de Pasto tramita las demandas constitucionales de grupo y ordinarias de reparación directa originadas en el fenómeno de captación masiva de dineros del público impetradas contra autoridades municipales, departamentales y nacionales, según su competencia por el factor subjetivo, por hechos ocurridos en el Departamento de Nariño o porque los demandantes residen en el Departamento de Nariño, siguiendo las reglas de competencia territorial, bajo las estrictas circunstancias de orden fáctico aplicables al Departamento de Nariño, expuestas en cada demanda con causa común; y sólo a prevención tramita aquellas demandas en las cuales se enlaza algún elemento de competencia.

(...)

En el caso de autos, el abogado apoderado judicial de la Parte Actora reclama que se declare a la Nación-Ministerio de Hacienda y Crédito Público y otros, administrativamente responsables de los perjuicios materiales causados al grupo por la omisión en el control de la captación masiva e ilegal de dineros realizada por el establecimiento de comercio PROYECCIONES D.R.F.E. en el Departamento de Huila.

En tal virtud las circunstancias fácticas y jurídicas del caso exigen un análisis legal especial, distinto al que efectúa el Despacho desde el momento mismo de admisión de demanda en los procesos que actualmente tramita, pues la causa común del daño está delimitada por hechos concretos.

No es igual juzgar la responsabilidad del Estado por el fenómeno de captación masiva de dineros del público por hechos ocurridos en Bogotá o en Neiva, que la responsabilidad por hechos ocurridos en el Municipio de Buesaco o en el Municipio de Pasto, en el Departamento de Nariño; las autoridades llamadas a juicio son diferentes, la forma en que se producen los hechos son disímil".

3. Previo traslado, conforme a lo prescrito en el artículo 215 del C.C.A., la Superintendencia Financiera intervino para sostener que lo procedente tiene que ver con acumular las acciones de grupo interpuestas con ocasión de la captación ilegal de dineros, por parte de Proyecciones D.R.F.E., al trámite que se adelanta en

el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Popayán<sup>4</sup> y no a la acción de grupo de que conoce el Juzgado Primero Administrativo de Descongestión de Pasto, toda vez que, según su base de datos, el Juzgado segundo en cita, el 18 de febrero de 2009, profirió el primer auto admisorio, entre los despachos judiciales que han recibido demandas en ejercicio de acción de grupo en contra de la Nación, en razón de las pérdidas patrimoniales sufridas por quienes invirtieron en la firma D.R.F.E.

Señala, además que, en virtud del artículo 66 de la Ley 472 de 1998, “[l]a sentencia tendrá efectos de cosa juzgada en relación con quienes fueron parte en el proceso y de las personas que, perteneciendo al grupo interesado no manifestaron oportuna y expresamente su decisión de excluirse del grupo y de las resultas del proceso”, por tanto, de seguir con la acción de grupo que promueve el presente conflicto de competencia, paralelamente con las que cursan en otros despachos judiciales, además de ser improcedente, puede ser fuente de “incertidumbre jurídica” por la posibilidad de estarse frente a fallos judiciales encontrados por un mismo concepto –negrillas en el texto original–.

4. La Defensoría del Pueblo, previo requerimiento<sup>5</sup>, señaló que la primera demanda de acción de grupo que le fue notificada, relacionada con las medidas adoptadas a raíz de los recursos invertidos por particulares en captadoras ilegales de dinero, particularmente en la firma D.R.F.E., se tramita en el Distrito Judicial de Pasto, acorde con la siguiente información:

*“ACCIÓN DE GRUPO No. RAP. 461 (radicación interna Defensoría del Pueblo)  
Proceso No. 2010-0016 del Juzgado Primero Administrativo de Pasto  
Actor: EDGAR JAVIER GÓMEZ PABÓN y otros  
Demandados: Nación-Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Superintendencia Financiera y Superintendencia de Sociedades  
Fecha auto admisorio: 22 de junio de 2010  
Nota: En el sistema no existe información de haberse proferido fallo”.*

No obstante, obra en autos oficio n.º DRA-3030-5355 librado por la Directora Nacional de Recursos y Acciones Judiciales de la misma entidad, por solicitud de este despacho, fechado 14 de diciembre de 2011, con el que se allega en 14 folios el listado de las 107 “ACCIONES DE GRUPO VIGENTES INSTAURADAS CONTRA LA SFC EN RELACION CON LA CAPTACIÓN NO AUTORIZADA DE DINEROS DEL PÚBLICO”, relacionadas con la sociedad Proyecciones D.R.F.E. en la que se hace constar:

<sup>4</sup> Memorial visible a folios 94 a 98 del cuaderno principal, acción de grupo interpuesta por Adrián Velasco Penagos y otros, radicado 2009-00374.

<sup>5</sup> Mediante autos de 1º de noviembre de 2011 y 13 de febrero de 2012.

	Exp.	Demandante	Tema	Captadora involucrada	Corporación judicial	ciudad
99	2009-0037400	Adrián Velasco Penagos y otros APODERADA: Silvia Raquel	Presunta vulneración del derecho colectivo a la moralidad administrativa y la protección al consumidor al permitir supuestamente la captación ilegal.	Inversiones Alina S.A., Inversiones el Trébol World VM, Asesoría de Ahorro Personalizado, <u>Proyecciones D.R.F.E.</u>	Juzgado 2º. Administrativo de Popayán	Popayán

Entidades Demandadas y/o vinculadas	Cuantía AG	Actuaciones de la FSC dentro del proceso	Estado actual
Superintendencia Financiera, M.H.C.P., Fiscalía General de la Nación, Departamento del Cauca	\$16.646.150.000,00	03/12/08: Presentación de la demanda 29/01/09: Admite la demanda. 18/02/09: Notificación de la demanda. 25/02/09: La SFC interpuso	12/09/11: Admite adición de la demanda.

5. En armonía con lo referido, mediante auto de 6 de junio del presente año, se ofició al Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Popayán para que remitiera con destino a este proceso "copia auténtica de la demanda de acción de grupo radicado en ese despacho con el número 2009-00374 y certifique el estado en que se encuentra dicho proceso".

En respuesta al auto antes citado, el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Popayán allegó lo solicitado y en la certificación señaló –se destaca–:

*"Que cursa en [ese] despacho judicial la acción de Grupo radicada con el número 1900-1333-1502-2009-00374-00, donde actúa como demandante el señor ADRIÁN VELASCO PENAGOS Y OTROS y como demandados la NACIÓN-MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO Y OTROS.*

*Que la presentación de la demanda data del 19 de diciembre de 2008.*

*Que las pretensiones van encaminadas a obtener el reconocimiento y pago de la indemnización de perjuicios a favor de los accionantes por la presunta omisión en la que incurrieron la FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN, el MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, la SUPERINTENDENCIA FINANCIERA y otros al permitir a los establecimientos PROYECCIONES DRFE, DMG GRUPO HOLDING S.A., INVERBONILLA E.U., ASESORIA DE AHORRO PERSONALIZADO AAP, INVERSIONES ALINA S.A., EL TREBOL WORL V.M. y MUNDIAL DE INVERSIONES, realizaron actividades financieras relacionadas con el manejo, aprovechamiento e inversión de recursos de captados del público en Cauca y Valle, sin que fueran oportunamente intervenidas por las autoridades competentes ni capturados los recaudadores por parte de la Fiscalía.*

Que la notificación del auto admisorio a los demandados se surtió en las siguientes fechas:

*Al Procurador Administrativo, el 11 de marzo de 2009.  
Al Defensor Del Pueblo, el 11 de marzo de 2009.  
Al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el 16 de febrero de 2009.  
Al Gobernados del Departamento del Cauca, el 16 de febrero de 2009.  
Al Gobernador del Departamento del Valle, el 5 de abril de 2011.  
Al Alcalde Municipal de Popayán, el 16 de febrero de 2009.  
Al Alcalde Municipal de Santander de Quilichao-Cauca, el 4 de marzo de 2009.  
Al Alcalde Municipal de Rosas-Cauca, el 17 de abril de 2009.  
A la Superintendencia Financiera, el 16 de febrero de 2009.  
A la Fiscalía General de la Nación, el 11 de marzo de 2009.  
Al Alcalde Municipal de Santiago de Cali, el 18 de octubre de 2011.*

Que hasta el momento obran en la presente acción, un número total de cuatrocientos sesenta y cuatro (464) accionantes.

Que en la actualidad se encuentran en trámite un gran número de solicitudes de integración a la presente acción”.

6. Mediante auto del 17 de septiembre del presente año, esta Sala i) dispuso adelantar diligencia de inspección judicial en las instalaciones de la Defensoría del Pueblo a fin de establecer “*las notificaciones recibidas sobre autos admisorio de demandas de acción de grupo, relacionadas con captadoras ilegales de dinero y las intervenciones de la entidad en las mismas*” y ii) ordenó oficiar a los Juzgados Segundo Administrativo de Popayán y Primero Administrativo de Descongestión de Pasto para que allegaran al asunto de la referencia las decisiones adoptadas “*en el proceso radicado número 2009-00374*” y “*en los procesos relacionados con las captadoras ilegales de dinero*” al igual que las intervenciones en los mismos, dirigidas a resolver sobre la integración del grupo.

No obstante, la diligencia de inspección judicial, realizada el 3 de octubre de esta anualidad, no aportó las luces que la Sala requería, pues la asesora de gestión<sup>6</sup>, quien atendió al personal de la diligencia, puso de presente que en las dependencias de la Defensoría no se guarda copia “*de los autos admisorios ni de las demandas instauradas en acciones de grupo por captación ilegal de dinero, pues de acuerdo con el trámite interno de la entidad, tanto el auto como la demanda son repartidos entre los defensores públicos, sin que la entidad se quede con copia de lo remitido*”, además, al indagar por el registro de que trata el artículo 80 de la Ley 472 de 1998, la funcionaria informó que este fue implementado entre el año 2009 y 2010 y, por tanto, en la entidad no reposa información relativas a las acciones de grupo por captación masiva de dineros del público, instauradas con antelación a los años en cita. De igual manera la Coordinadora del Fondo Nacional

---

<sup>6</sup> La doctora María Consuelo Herrera, que tiene bajo su responsabilidad la vigilancia de los contratos de los Defensores Públicos en el área no penal.

para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos puso de presente que para dar respuesta a las demandas por las que se la indagaba y así mismo para para alimentar el registro nacional, "solicitamos a la Superintendencia Financiera, que nos indicara las acciones de grupo que por estos hechos se han iniciado en su contra".

Por lo anterior, por auto de 3 de octubre de 2012, se resolvió oficiar a la Superintendencia Financiera de Colombia para que remitiera, con destino al asunto de la referencia, copia de los autos admisorios de demandas de acción de grupo que cursan en los diferentes Juzgados y Tribunales Administrativos del país, en razón de las medidas adoptadas a raíz de los recursos invertidos por los particulares en las diferentes captadoras de dinero intervenidas e informara sobre los despachos y procesos en el que se notificó primeramente el auto admisorio de demanda.

Habiéndose recibido la información requerida y previa advertencia sobre que la misma corresponde a los procesos en que la Superintendencia antes nombrada es parte, se conoce que en la actualidad diecisiete juzgados administrativos tramitan cuarenta y ocho acciones de grupo, todas ellas dirigidas a obtener la reparación por los daños ocasionados a quienes invirtieron recursos financieros en la captadora D.R.F.E., así:

	RADICADO	DEMANDANTE	JUZGADO ADMINISTRATIVO	AUTO ADMISORIO	FECHA NOTIFICACION A LA SFC	CAPTADORA
1	2008-00446/2009-00374	<u>Adrián Velasco Penagos y otros</u>	<u>2 Adjunto de Popayán</u>	<u>29/01/2009</u>	<u>24/02/2009</u>	<u>D.R.F.E. y otras</u>
2	2008/00444	Cenovia Varón Luna y otros	5 de Ibagué	11/12/2008	<u>30/03/2009</u>	D.R.F.E.
3	2009/00071	Luis Alejandro Ospina Acosta y otros	4 de Pereira	24/03/2009	<u>27/04/2009</u>	D.R.F.E.
4	2009/00006	Jessica Fernanda Realpe y otros	1 de Descongest. de Pasto	14/10/2009	<u>14/12/2009</u>	D.R.F.E.
5	2009/00001	Roberto Armando Aguirre y otros	1 de Descongest. de Mocoa	16/10/2009	<u>13/11/2009</u>	D.R.F.E.
6	2009/00011	Margareth Liceth solarte y otros	1 de Descongest. de Pasto	14/10/2009	<u>14/12/2009</u>	D.R.F.E.
7	2009/00018	Tania Lucía Fierro Bolaños y otros	1 de Descongest. de Pasto	30/10/2009	<u>14/12/2009</u>	D.R.F.E. y otras
8	2009/00024	Leonor del Socorro Hidalgo y otros	1 de Descongest. de Pasto	09/06/2009	<u>14/12/2009</u>	D.R.F.E.
9	2009/00023	Ligia Piedad Gustin Santacruz y otros	1 de Descongest. de Pasto	10/11/2009	<u>14/12/2009</u>	D.R.F.E. y otra
10	2009/00252	José Ricaurte Lozada Ramírez y otros	2 de Florencia	18/09/2009	<u>17/02/2010</u>	D.R.F.E.

11	2009/00009	Rosa Judith Guerrero Vallejo y otros	1 de Descongest. de Mocoa	16/12/2009	<u>06/05/2010</u>	D.R.F.E.
12	2010/00266	Carlos Andrés Hernández Toro y otros	3 de Pereira	07/07/2010	<u>23/07/2010</u>	D.R.F.E. y otras
13	2010/00186	Luz Amparo Cerón Gómez y otros	3 de Descongest. de Cali	30/06/2010	<u>17/08/2010</u>	D.R.F.E.
14	2010/00011	María Hilda Morales Franco y otros	1 de Descongest. de Pasto	09/06/2010	<u>01/09/2010</u>	D.R.F.E. y otras
15	2010/00250	Leandro Julio Barrios Trujillo y otros	2 de Neiva	30/08/2010	<u>27/09/2010</u>	D.R.F.E.
16	2010/00016	Edgar Javier Pabón y otros	1 de Descongest. de Pasto	22/06/2010	<u>06/10/2010</u>	D.R.F.E.
17	2010/00018	Hilda Milena Realpe Luna y otros	1 de Descongest. de Pasto	07/07/2010	<u>08/10/2010</u>	D.R.F.E.
18	2010/00014	Aydee Villarreal Meneses y otros	1 de Descongest. de Mocoa	22/06/2010	<u>11/10/2010</u>	D.R.F.E.
19	2010/00006	Abel María Álzate Llanos y otros	1 de Descongest. de Mocoa	29/09/2010	<u>20/10/2010</u>	D.R.F.E.
20	2010/00020	Alejandro Montenegro y otros	1 de Descongest. de Pasto	09/08/2010	<u>25/10/2010</u>	D.R.F.E.
21	2010/00043	Dirley Alcalá Cortes y otros	1 de Descongest. de Pasto	21/09/2010	<u>25/10/2010</u>	D.R.F.E.
22	2010/00048	Patricia del Carmen Achicanoy y otros	1 de Descongest. de Pasto	14/10/2010	<u>04/11/2010</u>	D.R.F.E.
23	2010/00052	Claudia Lorena Martínez y otros	1 de Descongest. de Pasto	21/10/2010	<u>10/11/2010</u>	D.R.F.E.
24	2010/00053	Marco Antonio Burbano y otros	1 de Descongest. de Pasto	05/11/2010	<u>29/11/2010</u>	D.R.F.E.
25	2010/00065	Mayuri Evelin Narváez Moguera y otros	1 de Descongest. de Pasto	09/11/2010	<u>29/11/2010</u>	D.R.F.E.
26	2010/00073	Jesús Villota Paredes y otros	1 de Descongest. de Pasto	22/11/2010	<u>01/12/2010</u>	D.R.F.E.
27	2010/00066	Maximino Valdés Enríquez y otros	1 de Descongest. de Pasto	22/11/2010	<u>09/12/2010</u>	D.R.F.E. y otras
28	2010/00067	Luis Eduardo Trujillo Pantoja y otros	1 de Descongest. de Pasto	22/11/2010	<u>09/12/2010</u>	D.R.F.E. y otras
29	2010/00079	Alberto Caicedo Montenegro y otros	1 de Descongest. de Pasto	23/11/2010	<u>13/12/2010</u>	D.R.F.E.
30	2010/00080	Olga Cristina Cabrera y otros	1 de Descongest. de Pasto	23/11/2010	<u>13/12/2010</u>	D.R.F.E.
31	2009/00212	Dora Cecilia Santos y otros	35 de Bogotá	07/10/2009	<u>16/12/2010</u>	D.R.F.E.
32	2010/00012	Elida Amparo Guanga Guanga y otros	1 de Descongest. de Mocoa	09/11/2010	<u>16/12/2010</u>	D.R.F.E.
33	2010/00308	María Isabelina Ordoñez Alvear y otros	6 de Bogotá	22/11/2010	<u>08/03/2011</u>	D.R.F.E. y otra
34	2010/00475	Reinerio Lozano Guzmán y otros	7 de Ibagué	02/03/2011	<u>11/04/2011</u>	D.R.F.E. y otras

35	2009/00146	Viviana Cardona Zea y otros	12 de Cali	31/01/2011	<u>25/04/2011</u>	D.R.F.E.
36	2011/00017	Honoría Vitonas Petechi y otros	1 de Descongest. de Mocoa	08/02/2011	<u>02/05/2011</u>	D.R.F.E.
37	2010/00001	William Hernán Andrade Caicedo y otros	1 de Descongest. de Mocoa	24/03/2010	<u>20/05/2011</u>	D.R.F.E.
38	2009/00312	Carlos Alberto Muñoz y otros	18 de Cali	09/11/2009	<u>31/05/2011</u>	D.R.F.E. y otra
39	2010/00515	Uriel Camargo Yate y otros	Adjunto de Desc. de Florencia	03/12/2010	<u>22/07/2011</u>	D.R.F.E.
40	2010/00434	Franco Ramiro Báez y otros	2 Adjunto de Popayán	19/10/2011	<u>02/02/2012</u>	D.R.F.E.
41	2010/00420	Omar Alfredo Ortega Vida y otros	2 Adjunto de Popayán	20/06/2011	<u>06/02/2012</u>	D.R.F.E.
42	2010/00522	Pedro Otoniel Díaz y otros	2 Adjunto de Popayán	15/09/2011	<u>06/02/2012</u>	D.R.F.E.
43	2009/00654	Adrián Esteban González y otros	1 de Armenia		<u>21/03/2012</u>	D.R.F.E.
44	2011/00094	Alba Lucía Taque Carvajal y otros	2 Adjunto de Popayán	23/09/2011	<u>21/03/2012</u>	D.R.F.E. y otras
45	2010/00049	Miguel Ángel Ramos Silva y otros	5 de Neiva	01/03/2010	<u>27/04/2012</u>	D.R.F.E.
46	2011/00042	Jesús Edwin Rengifo Ruíz y otros	2 Adjunto de Popayán	13/10/2011	<u>15/05/2012</u>	D.R.F.E.
47	2010/00424	Abelardo Paz Herrera y otros	14 de Cali	16/04/2011	<u>01/08/2012</u>	D.R.F.E.
48	2010/00513	Andrés Felipe Farinango Campo y otros	2 Adjunto de Popayán	22/02/2012	<u>13/09/2012</u>	D.R.F.E.

De la misma manera, el Juzgado Segundo Adjunto Administrativo de Popayán en cumplimiento a lo ordenado en auto del 17 de septiembre del presente año, remitió copia de las decisiones por él mismo emitidas para resolver sobre la integración del grupo, de las cuales se desprende que ese despacho resolvió, al igual que el Primero de Descongestión de Pasto, en aplicación del Acuerdo PSAA 09-6128 de 2009 emitido por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, acudir al factor territorial para determinar su competencia y así mismo la integración al grupo. Señala la decisión:

*"El Acuerdo PSAA 09-6128 de 2009 por el cual se crean los juzgados Administrativos Primero Administrativo de Descongestión de PASTO y MOCOA en el artículo QUINTO determina que **"TRAMITARÁN Y FALLARÁN** los procesos originados por el fenómeno de captación de dineros de conformidad con la competencia territorial establecida" y agregó que "la finalidad de los juzgados de descongestión es la celeridad en el trámite y fallo de los procesos de cada competencia territorial y, no, la descongestión de unos juzgados para congestionar otros"*<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> Negó en total 35 solicitudes, anexo 3.

En este orden de ideas dispuso admitir como integrantes de la acción de grupo radicada bajo el número 2009-00374, las demandas instauradas por quienes invirtieron en las captadoras que operaban en el departamento del Cauca, lo anterior en virtud del artículo 55 de la Ley 472 de 1998. Sostuvo al respecto:

*"La solicitud de integración del grupo se ajusta a la norma en cita teniendo en cuenta que los hechos ocurrieron dentro del territorio de esta jurisdicción, se cumple con los requisitos enunciados y el proceso de la referencia no se encuentra aún en la etapa probatoria, por lo que el Despacho procederá a aceptar la integración del grupo de (...)".*<sup>8</sup>

Por su parte el Juzgado Primero Administrativo de Descongestión de Pasto, remitió copia de las audiencias en la que resolvió integrar las acciones populares que se adelanta en su despacho<sup>9</sup>, atendiendo a los siguientes criterios i) causa común –captadora D.R.F.E.–, ii) extremo demandado, iii) competencia por el factor subjetivo, funcional y territorial y iv) misma etapa procesal.

Decisión que fue apelada por la Superintendencia Financiera, argumentando que todas las acciones de grupo que cursan en los juzgados administrativos del país deben remitirse al Juzgado Segundo Administrativo de Popayán. Sostuvo la entidad que *"la Ley 472 de 1998 en los artículos 3, 46 y 51 señala que la primera de las acciones de grupo radicada define la competencia funcional para decidir sobre las distintas pretensiones reparatorias, así las cosas lo procedente es verificar cual es la primera acción de grupo instaurada en el país, que para los archivos que reposan en la entidad corresponde a la radicada con el N°2009-374 instaurada por ADRIÁN VELASCO PENAGOS Y OTROS"*.

Recurso que se encuentra pendiente de decidir en espera del pronunciamiento de esta Corporación, se lee en la providencia:

*"[E]n el propio Consejo de Estado se ventilan los argumentos que exponen los apoderados sobre la necesidad de la integración a nivel nacional de todas las demandas y que una vez se tenga conocimiento de las decisiones que se adopten en tales instancias el despacho estará a lo resuelto oportunamente"* (subrayas fuera de texto).

## CONSIDERACIONES

### 1. Competencia<sup>10</sup>

<sup>8</sup> Aceptó en total 46 solicitudes, anexo 4.

<sup>9</sup> Se integraron las 2010/00053, 2010/00062 y 2010/00063 en una demanda y las 2009/00024, 2010/00050 y 2010/00070 en otra.

<sup>10</sup> Mediante auto de 17 de septiembre de 2012, la Sección Tercera aceptó el impedimento manifestado por el Consejero de Estado Hernán Andrade Rincón.

Le corresponde a la Corporación dirimir el conflicto surgido entre los Juzgados Administrativos Cuarto del Circuito de Neiva y Primero de Descongestión de Pasto sobre la competencia para conocer de una acción de grupo contra la Nación, en razón de los daños causados por la captación ilegal de dinero del público adelantada por la firma Proyecciones D.R.F.E., de conformidad con lo establecido por el artículo 37 de la Ley 270 de 1996 –Estatutaria de la Administración de Justicia–, modificada parcialmente por el artículo 12 de la Ley 1285 de 2009<sup>11</sup>.

Cabe precisar que, sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 4° de la Ley 1395 de 2010, este asunto se resuelve en Sala Plena de Sección, porque resulta de importancia jurídica unificar la jurisprudencia sobre el punto.

## 2. Problema jurídico

Para el efecto de resolver el conflicto a que se hizo referencia, ha de considerarse que la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura con el fin de facilitar el acceso a la justicia del gran número de personas que pretenden pronunciamientos dirigidos a establecer la validez de las acciones de las entidades públicas y la responsabilidad estatal en razón de las pérdidas sufridas por haber confiado sus recursos a captadoras ilegales de dineros, emitió el Acuerdo n.° PSAA10-6431 del 25 de enero de 2010. Ha de establecerse entonces si lo pertinente en este caso –y conforme al sentido y alcance que tiene la acción de grupo en nuestro ordenamiento jurídico, según lo previsto por las disposiciones legales y constitucionales–, tiene que ver con la integración al grupo al que pertenecen los accionantes al ya conformado ante el Juzgado Primero Administrativo de Descongestión de Pasto –despacho que resolvió no aceptar la competencia y, en su lugar, provocar conflicto negativo con el remitente–, o si lo procedente resulta ordenar que el trámite de la acción se surta ante el Juzgado Segundo Administrativo de Popayán, por ser éste el despacho que avocó la primera acción de grupo en la materia<sup>12</sup>.

<sup>11</sup> "ARTICULO 12. Modificase el numeral 1 del artículo 37 de la ley 270 de 1996 y adicionase (sic) un párrafo: // "1. Resolver los conflictos de competencia entre las Secciones del Consejo de Estado. // "Párrafo: Los conflictos de competencia entre los Tribunales Administrativos, entre Secciones de distintos Tribunales Administrativos, entre los Tribunales y Jueces de la Jurisdicción Contencioso – Administrativa pertenecientes a distintos distritos judiciales administrativos y entre Jueces Administrativos de los diferentes distritos judiciales administrativos, serán resueltos por las respectivas Secciones o Subsecciones del Consejo de Estado, de acuerdo con su especialidad. Los conflictos entre juzgados administrativos de un mismo circuito o entre Secciones de un mismo Tribunal Administrativo, serán decididos por el correspondiente Tribunal en pleno".

<sup>12</sup> Ley 472 de 1998, artículo 51.- "COMPETENCIA. De las acciones de grupo conocerán en primera instancia los jueces administrativos y los jueces civiles de circuito. En segunda instancia la competencia corresponderá a la sección primera del Tribunal Contencioso Administrativo o a la Sala Civil del Tribunal del Distrito Judicial al que pertenezca el juez de primera instancia. // Será competente el juez del lugar de ocurrencia de los hechos o el del domicilio del demandado o demandante, a elección de éste. Cuando por los hechos sean varios los jueces competentes, conocerá a prevención el juez ante el cual se hubiere presentado la demanda"

Para responder los interrogantes planteados, la Sala observará el siguiente orden expositivo: i) de las acciones de grupo y de la competencia para su conocimiento; ii) el Acuerdo n.º PSAA10-6431 del 25 de enero de 2010 emitido por el Consejo Superior de la Judicatura; iii) el caso *sub judice*.

## 2.1. De la acción de grupo

### 2.1.1. La especificidad de las acciones de grupo en el ordenamiento constitucional

Las acciones de grupo fueron consignadas en el inciso segundo del artículo 88 y en el artículo 89 de la Carta Política. En ese orden, la primera norma le confiere a la ley la facultad de regular *“las acciones originadas en los daños ocasionados a un número plural de personas, sin perjuicio de las correspondientes acciones particulares”*; la segunda, dispone que además de aquellas acciones diseñadas de modo especial por la Constitución, el legislador *“establecerá los demás recursos, las acciones, y los procedimientos necesarios para que puedan propugnar por la integridad del orden jurídico, y por la protección de sus derechos individuales, de grupo o colectivos, frente a la acción u omisión de las autoridades públicas”*.

En cumplimiento del mandato constitucional, la Ley 472 de 1998 definió la acción de grupo (art. 3º) como aquella que puede ser instaurada *“por un número plural o un conjunto de personas que reúnen condiciones uniformes respecto de una misma causa que originó perjuicios individuales para dichas personas. Las condiciones uniformes deben tener también lugar respecto de todos los elementos que configuran la responsabilidad”*.

La Corte Constitucional se ha pronunciado en repetidas ocasiones sobre el sentido y alcance de las acciones de grupo. Recientemente en las sentencias C-241 de 2009<sup>13</sup> y C-304 de 2010<sup>14</sup> reiteró sus lineamientos jurisprudenciales en la materia<sup>15</sup>.

---

<sup>13</sup> La Corte debió pronunciarse respecto de la demanda presentada contra la norma consignada en el artículo 55 de la Ley 472 de 1998 con arreglo a la cual *“no podrán acogerse a la sentencia proferida al término de un proceso de acción de grupo aquellas personas cuya acción individual haya prescrito o caducado para ese momento”* –se destaca–. En el escrito de demanda se manifestó que dicha regla resulta contraria *“a la intención y contenido del artículo 88 superior por el cual el Constituyente estableció las acciones de grupo o clase”*. Debía resolver el alto Tribunal si la referida norma contravenía también los derechos constitucionales fundamentales a acceder a la administración de justicia, a la igualdad de que tratan los artículos 229 y 13 superiores.

<sup>14</sup> En aquella oportunidad le correspondió a la Corte pronunciarse sobre la acusación elevada contra la expresión *“antes de la apertura a pruebas”* contemplada en artículo 55 de la Ley 472 de 1998 que regula la integración del grupo. Según lo expuesto en el escrito de demanda, dicha expresión excluía la posibilidad de que los afectados o víctimas del hecho dañoso se vincularan en cualquier momento procesal y con ello desconocía sus derechos constitucionales fundamentales a la igualdad y a la garantía del debido proceso al paso que vulneraba su derecho constitucional fundamental a acceder a la administración de justicia. Encontró la Corte, sin embargo, que en el caso bajo examen los cargos elevados no observaron las exigencias de claridad y precisión, las

Recordó la Corte que el objetivo principal de las acciones de grupo consiste en *"materializar el principio de economía procesal, al resolver en un mismo proceso las pretensiones de un número plural de personas que fueron afectadas por una misma causa"*<sup>16</sup>. Este aspecto que aparece muy vinculado con el principio de economía procesal, se liga asimismo con la necesidad de simplificar la administración de justicia y de unir esfuerzos para exigir que se reparen los daños ocasionados por un evento lesivo.

Respecto de las acciones de grupo, ha precisado la Corte Constitucional que la causa del daño tanto como el interés cuya lesión tales acciones buscan resarcir representan el elemento común que une a los distintos individuos y les permite quedar vinculados por una y la misma actuación judicial<sup>17</sup>. Ha dicho, asimismo, que los intereses amparados por las acciones son *prima facie* privados o particulares y, por ello, su regulación obedece, en principio, a criterios de justicia ordinaria<sup>18</sup>. No obstante, ha recordado que la manera como se conforma el grupo, al igual que la forma de hacer efectiva la reparación de cada uno de sus integrantes, debe ser regulada de modo especial atendiendo directrices constitucionales y observando, ante todo, el principio de economía procesal<sup>19</sup>.

También ha señalado la jurisprudencia constitucional que las acciones de grupo se distinguen diametralmente de las acciones populares, así se asemejen en un amplio espectro. Las dos acciones tienen en común el sujeto activo que es en esencia plural, no obstante lo cual, *"se pone en movimiento a partir de la iniciativa de uno o unos pocos de los sujetos que conforman el conjunto de personas afectadas, lo cual supone la superación, o al menos la relativización, de las estructuras procesales clásicas que en la mayoría de los casos prevén la existencia de un sujeto activo individual"*<sup>20</sup>.

Naturalmente, la semejanza atrás anotada no alcanza a suprimir o a nivelar las diferencias. La propia Corte Constitucional ha puntualizado cómo al igual de lo que sucede en otros países del mundo, la acción de grupo ha sido instituida en tanto

---

cuales, de conformidad con las normas que regulan la materia, hacen posible un pronunciamiento de fondo. Consideró el alto Tribunal que la demanda se construyó sobre la base de una interpretación que *"no corresponde al contenido normativo del artículo 55 de la Ley 472 de 1998, toda vez que parte del supuesto errado de que si el juez vincula a un nuevo responsable con posterioridad al auto de pruebas, los afectados no podrán presentar nuevas reclamaciones, cuando la norma lo que permite es precisamente, que otros lleguen al proceso sin haber estado en su inicio y puedan participar en él haciéndose parte como los demás"*. En vista de lo anterior, estimó que ante la inexistencia de cargos de inconstitucionalidad debía inhibir un pronunciamiento de fondo.

<sup>15</sup> Entre los principales pronunciamientos cabe destacar las sentencias C-215 de 1999; C-1062 de 2000; C-569 de 2004; C-116 de 2008; T-191 de 2009.

<sup>16</sup> Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-304 de 2010.

<sup>17</sup> Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-215 de 1999.

<sup>18</sup> *Ibid.*

<sup>19</sup> *Ibid.*

<sup>20</sup> Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-241 de 2009.

mecanismo encaminado *"a facilitar la indemnización de las distintas personas que, en igualdad de circunstancias, hayan sido víctimas de un mismo hecho dañoso dotado de relevancia social, a partir de cuya ocurrencia todas ellas deben ser resarcidas"*<sup>21</sup>. Ha destacado el alto Tribunal que con el ejercicio de la acción de grupo se busca *prima facie* la protección de *"intereses individuales de un número considerable de personas, siempre y cuando exista una coincidente y simultánea afectación de tales derechos por cuenta de la ocurrencia de un mismo hecho dañoso"*<sup>22</sup>.

Entre las razones que legitiman la presencia de este instrumento en el ordenamiento constitucional –herramienta que, ha de resaltarse, es adicional a las acciones civiles o administrativas–, se encuentra el que su existencia facilita avanzar *"hacia la solución de graves y estructurales problemas de acceso a la justicia"*<sup>23</sup>, así como permite *"modificar el comportamiento de ciertos agentes económicos que de no existir un mecanismo de este tipo carecen de incentivos claros para evitar daños individuales pequeños, quizás catalogados como insignificantes, a un número considerable de personas, cuya polémica contrapartida puede ser un beneficio económico apreciable para tales agentes"*<sup>24</sup>. Contribuye, de igual modo, a poner en práctica el principio de economía procesal con lo cual se benefician todos los implicados –demandantes y demandados–, al prevenirse la existencia *"de decisiones contradictorias como las que podrían presentarse al definirse en distintos tiempos y ante diversos jueces, cada uno de los casos individuales"*<sup>25</sup>.

Respecto de los derechos que son objeto de protección mediante las acciones de grupo ha precisado la jurisprudencia constitucional que tales instrumentos procesales buscan amparar no sólo derechos colectivos sino que se dirigen a preservar especialmente *"derechos subjetivos de origen constitucional o legal, los cuales suponen siempre –a diferencia de las acciones populares– la existencia y demostración de una lesión o perjuicio cuya reparación se reclama ante la juez. En este caso, lo que se pretende reivindicar es un interés personal cuyo objeto es obtener una compensación pecuniaria que será percibida por cada uno de los miembros del grupo que se unen para promover la acción. Sin embargo, también es de la esencia de estos instrumentos judiciales, que el daño a reparar sea de aquellos que afectan a un número plural de personas que por su entidad deben ser atendidas de manera pronta y efectiva"*<sup>26</sup>.

Dicho en pocas palabras: ha precisado la Corte Constitucional de modo reiterado que las acciones de grupo persiguen *"resarcir un perjuicio proveniente del*

---

<sup>21</sup> *Ibid.*

<sup>22</sup> *Ibid.*

<sup>23</sup> *Ibid.*

<sup>24</sup> *Ibid.*

<sup>25</sup> *Ibid.*

<sup>26</sup> Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-215 de 1999.

daño ya consumado o que se está produciendo<sup>27</sup>. El daño que buscan reparar es de orden subjetivo e individual ocasionado bien sea por la acción o por la omisión proveniente de autoridades públicas o de particulares<sup>28</sup>. De lo anterior se deriva la naturaleza eminentemente indemnizatoria de las aludidas acciones tanto como el contenido individual y subjetivo que les es propio al igual que el carácter económico en el que se sustentan<sup>29</sup>.

Entre las normas presentes en el ordenamiento jurídico encaminadas a facilitar el ejercicio de las acciones de grupo la Corte Constitucional ha distinguido: i) la facultad que se atribuye al Defensor del Pueblo o a los personeros para dar inicio al trámite de la acción; ii) la regla según la cual quien actúe como demandante representa a todas las demás personas que hubieren sido afectadas por los mismos hechos vulnerantes; iii) la posibilidad de acudir al proceso una vez que éste se ha iniciado gracias a la demanda iniciada por otra persona; iv) la opción de solicitar ser excluido del grupo en caso de preferir el ejercicio de las acciones individuales, evento en el cual los efectos de la sentencia no serán oponibles a dicha persona; v) la procedencia de medidas cautelares en los mismos casos que en los procesos civiles ordinarios; vi) la posibilidad de interponer, contra la decisión final, los recursos de apelación, casación y/o revisión; vii) en general, la celeridad que caracteriza este tipo de procesos.

Ahora bien, la propia Corte ha detectado situaciones en las que bien sea en virtud de las disposiciones consignadas por el legislador en la Ley 472 de 1998 o por la manera cómo éstas u otras disposiciones encaminadas a regular la materia han sido interpretadas, se entorpece el ejercicio de las acciones de grupo y, con ello, se impide el libre acceso de las personas perjudicadas a la administración de justicia.

Ha podido constatar el alto Tribunal que en ocasiones el legislador excede su ámbito competencial y falta a su obligación de regular las acciones de manera que se cumpla con las previsiones establecidas en la Carta Política, la cual, no puede ser otra distinta *"a aquella que más facilite y favorezca su ejercicio, en comparación con el uso de las demás acciones legales disponibles"*<sup>30</sup>. Refiriéndose en concreto a las medidas y a las prácticas enderezadas a entorpecer el ejercicio efectivo de las acciones de grupo, la sentencia C-241 de 2009 hace un recuento de las examinadas en las providencias que se mencionarán en seguida.

En la sentencia C-215 de 1999 se declara inexecutable el precepto contemplado por el artículo 70 de la Ley 472 de 1998 con arreglo al cual *"las indemnizaciones que no hubieren sido reclamadas por sus beneficiarios dentro del año siguiente a la*

<sup>27</sup> Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-678 de 1997; C-304 de 2010.

<sup>28</sup> Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-1062 de 2000; C-304 de 2010.

<sup>29</sup> *Ibid.*

<sup>30</sup> *Ibid.*

*fecha de la sentencia que las hubiere ordenado ingresan definitivamente al patrimonio del Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos*<sup>31</sup>. En ese caso encontró la corporación que el referido precepto desconoce el derecho a la propiedad privada (art. 58 C.P.), así como resulta restrictivo *“frente a la regla existente con respecto a este mismo tema para el caso de ejercerse las acciones ordinarias”*. Por esos motivos, resolvió retirarlo del ordenamiento jurídico.

Años más tarde, por medio de la sentencia C-569 de 2004 la Corte Constitucional resolvió declarar inexecutable *“dos expresiones de idéntico contenido que hacían parte de los artículos 3° y 46 del mismo estatuto (Ley 472 de 1998), las cuales permitían que para el ejercicio de la acción de grupo el juez pudiera exigir que se acreditara la existencia del grupo titular de la acción con anterioridad a la fecha de los hechos dañosos”*. En aquella ocasión, encontró el alto Tribunal que el carácter ambiguo propio del texto que contenía las expresiones acusadas, así como su naturaleza repetitiva, *“dejaba espacio suficiente para que el juez que conociera de la acción planteara esta inusual exigencia, esencialmente contraria al sentido de la acción de grupo y en muchos casos de imposible cumplimiento, frustrándose así en buen número de situaciones la posibilidad de ejercer esta acción y beneficiarse de las ventajas que le son propias”*. Concluyó la Corte que el aludido requisito desconoce tanto el principio de igualdad como el derecho al acceso a la administración de justicia.

En tiempos más recientes, la Corte Constitucional decidió declarar la inexecutable condicionada de un inciso del artículo 46 de la Ley 472 de 1998 y más específicamente aquel según el cual *“el grupo habilitado para iniciar esta acción esté compuesto al menos por veinte (20) personas”*. En esa oportunidad, la corporación trazó la siguiente distinción: una cosa es la conformación mínima del grupo perjudicado cuyo fin radica en justificar, precisamente, el ejercicio de tan particular instrumento procesal. Otra muy diferente, es el requisito al tenor del cual en el instante de presentarse la demanda concurren y otorgan poder un mínimo de veinte personas. Para el alto Tribunal, este último requerimiento resulta contrario a la Carta Política por cuanto *“entraría la posibilidad de que las personas perjudicadas pudieran acudir a este mecanismo procesal, desvaneciéndose así la posibilidad de aprovechar sus beneficios, contrario a lo querido por el Constituyente”*.

Como se extrae de lo señalado hasta este lugar, la jurisprudencia constitucional ha puesto especial cuidado en evitar que existan medidas o prácticas políticas, judiciales o administrativas que puedan, de un modo u otro, entorpecer el derecho a ejercer efectivamente las acciones de grupo. El alto Tribunal reconoce, desde luego, la existencia de un margen de configuración en cabeza del legislador tanto como un ámbito de concreción propio de las autoridades judiciales y

---

<sup>31</sup> *Ibid.*

administrativas. No obstante, también recalca que esos espacios no carecen de fronteras y los poderes que dentro de ellos se ejerzan deben promover siempre los preceptos contemplados por la Constitución, así que *“se materialice y fortalezca el derecho de todas las personas a acceder a la administración de justicia, y al mismo tiempo se haga posible el logro de los importantes beneficios sociales”* enlazados con la debida puesta en marcha de las acciones de grupo uno de cuyos principales fines consiste en realizar de manera plena el Estado social de derecho.

### **2.1.2. De la competencia para el conocimiento de las acciones de grupo**

La ley 472 de 1998 al determinar el juez competente para conocer de las acciones de grupo efectuó varias distinciones. En primer lugar, atendiendo al factor subjetivo, distribuyó la competencia para conocer de las mismas entre la jurisdicción ordinaria y la de lo contencioso administrativo. En tal sentido señaló que *“si el daño por el cual se demanda indemnización proviene de la actividad de las entidades públicas”*<sup>32</sup> el conocimiento corresponde a esta jurisdicción. Entretanto, *“si el hecho causante del daño se imputa a un particular la competencia será de la jurisdicción civil ordinaria, a menos que se trate de la actividad de personas privadas que desempeñen funciones administrativas, evento en el cual abandonó el factor subjetivo para en cambio acoger el material como determinante de competencia, y señalar a esta jurisdicción como la competente para conocer de esos asuntos”*<sup>33</sup>.

De otra parte la ley, utilizando el criterio funcional, previó que al tramitarse estas acciones en dos instancias, les correspondía a los jueces administrativos el conocimiento en primera instancia, mientras en segunda instancia los competentes serían los tribunales administrativos, con la salvedad de que mientras empezaban a operar los jueces, la primera instancia correspondería a aquellos mientras que la segunda sería conocida por esta Corporación.

Respecto a la competencia de conformidad con el factor territorial, vale recordar que el legislador utiliza distintos criterios para fijarla; entre ellos i) el domicilio de la parte demandada –criterio general–; ii) el domicilio de la parte demandante; iii) el lugar en el que ocurrieron los hechos y iv) el lugar donde se ejecutó o debió ejecutarse un contrato. En ocasiones el legislador determina la competencia por el factor territorial usando varios de los criterios antes mencionados, tal es el caso de la Ley 472 de 1998. Según lo dispuesto en el artículo 51 de la referida ley *“[s]erá competente el juez del lugar de ocurrencia de los hechos o el del domicilio del demandado o demandante, a elección de éste. Cuando por los hechos sean varios*

<sup>32</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo –Sección Tercera–, decisión de 18 de septiembre de 2007, Rad. No. AG-110010315000200700946-00, CP. Ruth Stella Correa Palacio.

<sup>33</sup> *Ibíd.*

*los jueces competentes, conocerá a prevención el juez ante el cual se hubiere presentado la demanda*<sup>34</sup>.

De esta suerte, la ley deja en manos de la parte accionante elegir en qué domicilio –el del demandante o el del demandado–, presentará el libelo y puede el actor escoger presentarlo ante el juez del lugar en el que ocurrió el hecho “*que constituye causa común del daño por el cual se demanda indemnización*”<sup>35</sup>; si el hecho tuvo lugar en diferentes circunscripciones territoriales, es del resorte de la parte actora elegir ante cuál autoridad judicial presentará su demanda.

En relación con la fijación de la competencia territorial, con sustento en el domicilio de la parte accionante, ha destacado la jurisprudencia contencioso administrativa las peculiaridades toda vez “*que en estas acciones la calidad de demandante no la ostenta de manera particular quien materialmente haya presentado la demanda, sino que tal calidad se predica del grupo que ha resultado afectado con un hecho que constituye la causa común del daño y al cual pertenece quien se ha encargado de formular la demanda a nombre de todo el grupo, es decir, la parte demandante está conformada por todos los integrantes del grupo del que se predica la afectación, conclusión que dificulta averiguar por el domicilio del demandante, que lo es un grupo*”<sup>36</sup>.

Entretanto, los otros criterios consignados en la norma para determinar territorialmente la competencia, a saber, i) el domicilio del demandado y ii) el lugar donde ocurrieron los hechos, son de mayor utilidad. En cuanto al primero, la norma se abstuvo de contemplar qué sucedía en el caso en el que los demandados fueran varios y tuvieran diferentes domicilios. De lo que sí se ocupó fue del evento en que el hecho causante del daño tiene lugar, en más de uno. Como lo ordena la propia Ley 472 de 1998 en su artículo 68, ante los vacíos, debe acudir al Código General del Proceso a cuyo tenor, siendo dos o más los demandados, será competente el juez del domicilio de cualquiera de ellos, a elección del demandante<sup>37</sup>.

Como ya lo ha reseñado la jurisprudencia contenciosa administrativa, a partir de lo expuesto pueden derivarse las siguientes consideraciones generales:

---

<sup>34</sup> *Ibíd.*

<sup>35</sup> *Ibíd.*

<sup>36</sup> *Ibíd.*

<sup>37</sup> **Artículo 28. Competencia territorial.** “*La competencia territorial se sujeta a las siguientes reglas:*

*1.- en los procesos contenciosos, salvo disposición legal en contrario, es competente el juez del domicilio del demandado. Si son varios los demandados o el demandado tiene varios domicilios, el de cualquiera de ellos a elección del demandante. Cuando el demandado carezca de domicilio en el país, será competente el juez de su residencia. Cuando tampoco tenga residencia en el país o ésta se desconozca, será competente el juez del domicilio o de la residencia del demandante. (...)*”

*“(a) Que de acuerdo con el artículo 51 de la ley 472 de 1998, la competencia territorial para el conocimiento de las acciones de grupo puede corresponder a diferentes jueces, así:*

*-Al juez del domicilio del demandante, en caso de que el grupo demandante tenga un domicilio único.*

*-Al juez del domicilio del demandado y siendo varios demandados con diferentes domicilios al de cualquiera de ellos.*

*-Al juez del lugar donde ocurrieron los hechos y habiendo sucedido en varios sitios, al de cualquiera de ellos.*

*(b) Que cuando en aplicación de las reglas que se acaban de enlistar aparezcan varios jueces como competentes para conocer de una acción de grupo, lo será a prevención aquel ante quien el demandante decida presentar la demanda, porque la elección del juez en esos eventos la dejó la ley al accionante<sup>38</sup>.*

A la luz de las consideraciones atrás efectuadas y dado que el conflicto revela la presencia de disparidad de criterios, debe la Sala establecer si lo conforme al sentido y alcance que tiene la acción de grupo en nuestro ordenamiento, según lo previsto por las disposiciones legales y constitucionales, tiene que ver con la integración al grupo que opera ante el Juzgado Primero Administrativo de Descongestión de Pasto –despacho que resolvió no aceptar la competencia y, en su lugar, provocar conflicto negativo con el remitente–, creado precisamente con el objeto de atender la demanda de justicia en razón de las captaciones ilegales de dinero, o si, tratándose en este caso de una acción de grupo cabe entender que el Acuerdo emitido por el Consejo Superior de la Judicatura no se dirige a crear reglas de descongestión para las acciones de grupo, dada la especificidad que les es propia y a la manera particular con que el legislador mediante la Ley 472 de 1998 reguló la competencia territorial al respecto.

## **2.2. Aplicación del Acuerdo n.º PSAA10-6431 del 25 de enero de 2010 emitido por el Consejo Superior de la Judicatura**

### **2.2.1. Alcances de la facultad reglamentaria del Consejo Superior de la Judicatura**

El Consejo Superior de la Judicatura fue creado por la Constitución de 1991 como organismo encaminado a afianzar el gobierno autónomo, integral e independiente de la Rama Judicial. Para el efectivo funcionamiento de la Administración de Justicia le fueron otorgadas a la institución un conjunto de atribuciones relacionadas, todas ellas, con la organización y con el ejercicio de funciones internas asignadas a los distintos cargos, así como con la regulación de los trámites judiciales y administrativos que se adelanten en los despachos judiciales de manera armónica con lo establecido por la Constitución y por la Ley,

<sup>38</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, auto de 18 de septiembre de 2007, radicado número: AG-11001-03-15-000-2007-00946-00, C.P. Ruth Stella Correa Palacio.

como no podría ser de otra manera, tratándose de competencias ejercidas en el marco de una actividad reglamentaria o administrativa.

En relación con las funciones del Consejo Superior de la Judicatura, el artículo 257 de la Constitución Política establece –se destaca–:

*“Con sujeción a la ley, el Consejo Superior de la Judicatura cumplirá las siguientes funciones:*

*(...)*

*2. Crear, suprimir, fusionar y trasladar cargos en la administración de justicia. En ejercicio de esta atribución, el Consejo Superior de la Judicatura no podrá establecer a cargo del tesoro obligaciones que excedan el monto global fijado para el respectivo servicio en la ley de apropiaciones iniciales.*

*3. Dictar los reglamentos necesarios para el eficaz funcionamiento de la administración de justicia, los relacionados con la organización y funciones internas asignadas a los distintos cargos y la regulación de los trámites judiciales y administrativos que se adelanten en los despachos judiciales, en los aspectos no previstos por el legislador.*

*(...)”.*

Como fácilmente se desprende del precepto atrás transcrito, al desarrollar la potestad reglamentaria que el orden constitucional le confiere, la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura ejerce atribuciones de naturaleza administrativa y, en ningún caso, de orden político. En ese mismo horizonte de comprensión, la propia Ley Estatutaria de la Administración de Justicia en su artículo 85 al enunciar las tareas encomendadas al Consejo Superior de la Judicatura utiliza la expresión *“funciones administrativas”*. Y es que no podría ser de otra manera al carecer esa institución de la legitimidad democrática propia del Congreso de la República órgano en el que tiene representación el pueblo como magnitud pluralista –mayoría y minorías–, lo que explica y justifica que, aún dentro de las fronteras fijadas por la Carta Política, le sea permitido realizar los preceptos constitucionales sustentado en motivos de conveniencia y de oportunidad.

Se sabe que el Consejo Superior de la Judicatura ejerce facultades de reglamentarias, esto es, de carácter administrativo y, aunque en ese marco se le reconoce un amplio margen de configuración, su actuar debe siempre sujetarse a las normas legales y constitucionales, exigencia ésta que se predica, por lo demás, de toda y cualquier potestad reglamentaria con independencia del órgano estatal que la ejerza. Lo anterior ha sido reconocido por el propio Consejo Superior de la Judicatura al expedir sus Acuerdos:

*“la potestad reglamentaria de las leyes que consagran la práctica jurídica, puede ser ejercida por ésta Corporación en cualquier momento, con la restricción que le impone la propia Constitución Política de Colombia y que es de índole sustancial, consistente en que no es posible modificar, ampliar, adicionar, enervar, ni suprimir por esa vía*

disposiciones que el legislador ha consagrado, pues el único objeto del reglamento consiste en lograr el cumplimiento y efectividad de la ley<sup>39</sup>.

Sobre la facultad reglamentaria del Consejo Superior de la Judicatura ha dicho la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado:

*"Esa facultad Reglamentaria, deviene de la voluntad del Constituyente de 1991, quien concibió al Consejo Superior de la Judicatura, como una Institución que con agilidad y prontitud ordenara, administrara y reglamentara el talento humano y los recursos físicos para obtener Justicia oportuna y eficaz, sin tener que acudir al Congreso de la República; cometidos para los cuales se le otorgaron facultades que van desde la planificación y elaboración del plan sectorial de desarrollo, la estructuración de la carrera judicial, entre otros, hasta las relacionadas con la organización y funciones internas asignadas a los distintos cargos, tal como lo ordena el numeral 3° del artículo 257 de la Carta Política"*<sup>40</sup>.

En relación con los alcances de la facultad reglamentaria en cabeza del Consejo Superior de la Judicatura ha sostenido la jurisprudencia contenciosa administrativa:

*"El Consejo Superior de la Judicatura está asistido de la potestad reglamentaria en lo que tiene que ver con el manejo de la carrera judicial, pues esa es una de sus funciones constitucionales. No obstante, ese poder de reglamentación específicamente adscrito por la Carta, se ejerce de conformidad con el principio de legalidad es decir, tiene naturaleza residual, pues siempre estará subordinado a los preceptos del legislador"*<sup>41</sup>.

### **2.2.2. Acuerdo n.º PSAA10-6431 del 25 de enero de 2010 emitido por el Consejo Superior de la Judicatura**

<sup>39</sup> Cfr. ACUERDO No. PSAA12-9338 d marzo 27 de 2012 "Por medio de la cual se modifica el Acuerdo PSAA10-7543 por el cual se reglamenta la judicatura como requisito alternativo para optar el título de abogado".

<sup>40</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo –Sección Segunda, Subsección "A"–, sentencia de 4 de marzo de 2010, Rad. No. 11001-03-25-000-2004-00203-01(4115-04), CP. Alfonso Vargas Rincón. En aquella ocasión, el problema jurídico planteado se contrajo a establecer si las normas acusadas desconocieron "derechos tales como el de igualdad y acceso a cargos públicos, si vulneran el debido proceso al establecer etapas adicionales a las previstas en la Ley Estatutaria de Administración de Justicia y si quebrantan el principio de legalidad al no tener en cuenta los estudios realizados por la actora".

<sup>41</sup> En aquella ocasión concluyó la Sala: "[d]icho con otras palabras, para el caso, estaría vedado al Consejo Superior de la Judicatura dispensar del cumplimiento del requisito de suficiencia en el conocimiento del idioma inglés, pues esa es una exigencia puesta por el legislador. Cosa diferente sería la forma, el momento y la prueba exigible para acreditar el cumplimiento de ese requisito, como se verá en otro aparte de esta decisión". Finalmente encontró la corporación que: "el Acuerdo demandado es ilegal, pues los mandatos de la Ley 47 de 1993, no se cumplen exigiendo a los concursantes a cargos judiciales, el conocimiento del idioma Inglés que se habla en los Estados Unidos y otros países, pues la ley buscaba proteger la cultura, la identidad y las prácticas raízales, en este caso radicadas en el uso de lengua nativa, es decir el uso del idioma inglés, pero en el dialecto creole y no el inglés que se valora con las pruebas TOEFL". Así las cosas la Sala resolvió: la nulidad del Acuerdo No. PSAA06-3536 de 25 de julio de 2006, expedido por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, "por medio del cual se dictan las disposiciones acerca del procedimiento para la verificación del cumplimiento del requisito del idioma inglés, por parte de los integrantes del registro de elegibles para el cargo de Juez o Magistrado en el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina".

Con base en las facultades administrativas previstas en el artículo 63 de la Ley 270 de 1996 o Estatutaria de la Administración de Justicia reformado por el artículo 15 de la Ley 1285 de 2009<sup>42</sup>, el Consejo Superior de la Judicatura –Sala Administrativa– mediante Acuerdo n.º PSAA10-6431 del 25 de enero de 2010, creó los juzgados de Pasto y Mocoa para descongestionar el Distrito Judicial de Nariño, dada la magnitud del fenómeno de captación ilegal que se presenta a cargo en general de los procesos que se entablen al respecto. Señala el acuerdo en su artículo 4º:

*“Los juzgados creados mediante los artículos primero y segundo del presente Acuerdo tramitarán y fallarán los procesos originados por el fenómeno de captación de dineros de conformidad con la competencia territorial establecida y conocerán de las tutelas en asuntos relacionados con captadoras ilegales de dinero”.*

Con todo, debe acá subrayarse una vez más el carácter reglamentario o administrativo del precepto transcrito y ha de recordarse que aun cuando tales normas gozan de la presunción de legalidad propia de todo acto administrativo, una vez son ventiladas ante cualquier autoridad judicial, su aplicación está sujeta a que no contradigan o desconozcan preceptos superiores.

Como ya atrás se mencionó, uno de los fines perseguidos por la Ley 472 de 1998, al reglamentar la acción de grupo consagrada en el artículo 88 constitucional<sup>43</sup>, se relaciona, precisamente, con facilitar a los perjudicados por el

---

<sup>42</sup> *“ARTÍCULO 63. PLAN Y MEDIDAS DE DESCONGESTIÓN. <Artículo modificado por el artículo 15 de la Ley 1285 de 2009. El nuevo texto es el siguiente:> Habrá un plan nacional de descongestión que será concertado con la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, según correspondiere. En dicho plan se definirán los objetivos, los indicadores de congestión, las estrategias, términos y los mecanismos de evaluación de la aplicación de las medidas. // Corresponderá a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura ejecutar el plan nacional de descongestión y adoptar las medidas pertinentes, entre ellas las siguientes: // a) El Consejo Superior de la Judicatura, respetando la especialidad funcional y la competencia territorial podrá redistribuir los asuntos que los Tribunales y Juzgados tengan para fallo asignándolos a despachos de la misma jerarquía que tengan una carga laboral que, a juicio de la misma Sala, lo permita; // b) La Sala Administrativa creará los cargos de jueces y magistrados de apoyo itinerantes en cada jurisdicción para atender las mayores cargas por congestión en los despachos. Dichos jueces tendrán competencia para tramitar y sustanciar los procesos dentro de los despachos ya establecidos, asumiendo cualquiera de las responsabilidades previstas en el artículo 37 del C. P. C.; los procesos y funciones serán las que se señalen expresamente; // c) Salvo en materia penal, seleccionar los procesos cuyas pruebas, incluso inspecciones, puedan ser practicadas mediante comisión conferida por el juez de conocimiento, y determinar los jueces que deban trasladarse fuera del lugar de su sede para instruir y practicar pruebas en proceso que estén conociendo otros jueces; // d) De manera excepcional, crear con carácter transitorio cargos de jueces o magistrados sustanciadores de acuerdo con la ley de presupuesto; // e) Vincular de manera transitoria a empleados judiciales encargados de realizar funciones que se definan en el plan de descongestión de una jurisdicción, de un distrito judicial, o de despachos judiciales específicos, y // f) Contratar a término fijo profesionales expertos y de personal auxiliar para cumplir las funciones de apoyo que se fijen en el plan de descongestión”.*

<sup>43</sup> *ARTICULO 88. “La ley regulará las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad públicos, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza que se definen en ella. // También regulará las acciones originadas en los daños*

mismo daño la indemnización de perjuicios, de tal forma que al grupo que da inicio a la demanda se integren quien o quienes sufrieron perjuicio en razón de igual situación fáctica, sin perjuicio del derecho del damnificado a instaurar una acción de reparación individual. Facultad que la Ley 472 de 1998 prevé, expresamente así:

*"Art. 55.- INTEGRACIÓN AL GRUPO. Cuando la demanda se haya originado en daños ocasionados a un número plural de personas, por una misma acción u omisión, o por varias acciones u omisiones....quienes hubieren sufrido un perjuicio podrán hacerse parte dentro del proceso, antes de la apertura a pruebas, mediante la presentación de un escrito en el cual se indique su nombre, el daño sufrido, el origen del mismo y el deseo de acogerse al fallo y de pertenecer al conjunto de individuos que interpuso la demanda como un mismo grupo. Quien no concurra al proceso y siempre y cuando su acción no haya prescrito y/o caducado de conformidad con las disposiciones vigentes, podrá acogerse posteriormente, dentro de los veinte (20) días siguientes a la publicación de la sentencia, suministrando la información anterior, pero no podrán invocar daños extraordinarios o excepcionales, para obtener una indemnización mayor y tampoco se beneficiará de la condena en costas.*

*La integración de nuevos miembros al grupo, con posterioridad a la sentencia, no incrementará el monto de la indemnización contenida en ella.*

*Las acciones individuales relativas a los mismos hechos podrán acumularse a la acción de grupo a solicitud del interesado. En este evento, el interesado ingresará al grupo, terminará la tramitación de la acción individual y se acogerá a los resultados de la acción de grupo".*

Se trata, como lo ha señalado la Sala, de una acción principal promovida en razón de que un grupo de personas, no menor de veinte, está interesado en obtener reparación, en razón de los mismos hechos. Grupo que se entenderá representado por el demandante inicial. Señala la decisión:

*"En la acción de grupo el actor o quien actué como demandante, representa a las demás personas que hayan sido afectadas individualmente por los hechos vulnerantes, sin necesidad de que cada uno de los interesados ejerza por separado su propia acción ni haya otorgado poder".*

A su vez, el artículo 55, ibídem, estatuye: (...)

*"Del texto de las normas transcritas deduce la Sala que la voluntad del legislador es inequívoca en cuanto a que busca que exista una sola acción de grupo cuando quiera que la demanda se fundamente en daños ocasionados a un número plural de personas por unas mismas acciones u omisiones. De ahí que quienes se encuentren igualados frente a un determinado supuesto fáctico del cual pretendan deducir efectos jurídicos indemnizatorios, como sucede en este caso con los deudores del sistema UPAC, puedan integrarse al grupo aún con posterioridad a la sentencia para que los cobijen sus efectos".*

---

*ocasionados a un número plural de personas, sin perjuicio de las correspondientes acciones particulares. // Así mismo, definirá los casos de responsabilidad civil objetiva por el daño inferido a los derechos e intereses colectivos".*

Así lo entendió la Corte Constitucional en su sentencia C-215 de 1999, que declaró exequibles, entre otros, los artículos 48 y 55 de la Ley 472 de 1998, cuando al efecto expresó:

*"...Las acciones de grupo o de clase se originan en los daños ocasionados a un número plural de personas que deciden acudir ante la justicia en acción única, para obtener la respectiva reparación y que a pesar de referirse a intereses comunes, se pueden individualizar en relación con el daño cuya indemnización se persigue. En este caso, se trata de proteger intereses particulares de sectores específicos de la población por ejemplo, consumidores), de ahí su denominación original de class action...." (negrilla fuera de texto).*

*Y del párrafo del artículo 48 se deduce que parte es toda persona que tenga vocación de vincularse al grupo por encontrarse en condiciones uniformes respecto de una misma causa, que se reflejan en los elementos que configuran la responsabilidad, sin que necesariamente haya dado poder o intervenido desde el inicio de la demanda.*

*(...)<sup>44</sup>."*

Ahora bien, encuentra la Sala que el entendimiento que los Jueces Primero Administrativo de Descongestión de Pasto y Segundo Administrativo de Popayán le dan al artículo 4º del reglamento emitido por el Consejo Superior de la Judicatura no consulta el ordenamiento; pues pretenden subsumir bajo una previsión que no considera sus particularidades a la acción de grupo, pasando por alto como ya atrás se expuso, que habrá un solo proceso en el que se ventilen las pretensiones propuestas por un grupo de personas afectadas por el mismo daño.

Debe traerse a colación una vez más que el sentido y alcance de las acciones de grupo en nuestro ordenamiento constitucional y, en desarrollo del mismo, en lo dispuesto por la Ley 472 de 1998, apunta justamente a lograr que pretensiones encaminadas a que se repare un daño causado a los derechos subjetivos de un número plural de personas afectadas *"por el mismo evento lesivo común"*<sup>45</sup> que, cumplen con las exigencias contempladas por las normas encaminadas a regular la materia para ser consideradas como grupo, puedan sujetarse a un *"tratamiento procesal unitario"*<sup>46</sup>, con las ventajas para la efectiva materialización del derecho constitucional fundamental al acceso a la administración de justicia, a la igualdad y para la realización del principio de seguridad jurídica que de ello se deriva.

Es preciso resaltar, en este lugar, que un gran número de personas, a lo largo y ancho del territorio nacional, controvierte las actuaciones y omisiones estatales y en todo caso pretende la reparación del impacto negativo por la captación masiva de dineros. Quizá, miradas en detalle, las circunstancias propias de cada caso

---

<sup>44</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo –Sección Primera–, sentencia de 3 de mayo de 2002, Rad. 25000-23-26-000-2000-0005-01(AG-005), CP. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, Actor: Laverde Pachón y Cia. Ltda. y otros, Demandado: Banco de la República.

<sup>45</sup> Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-304 de 2010.

<sup>46</sup> Ibid.

particular pueden denotar diferencias; ello, sin embargo, no resulta argumento suficiente para adoptar medidas que conlleven a enfrentar de manera dispersa, descoordinada y contradictoria una misma situación, cuyas repercusiones en relación con la buena marcha del Estado social de derecho compromete seriamente el interés general. Tal circunstancia exige ser tratada con criterios técnicos y bajo estricta aplicación de directrices que respeten el derecho a la igualdad, a la seguridad jurídica y garanticen el acceso a la justicia.

En relación con lo anterior ha de subrayarse que no porque se trate del mismo hecho lesivo habrá de dejarse de atender las situaciones fácticas, jurídicas y particulares. Como ya se dejó dicho más arriba, la Ley 472 de 1998 está inspirada en la idea con arreglo a la cual en lo atinente a la fijación de responsabilidad por el mismo hecho dañoso se tramiten las demandas de manera conjunta –bajo una misma cuerda–, lo que no obsta para que *“las reparaciones concretas [sean] en principio individualizadas, puesto que se ampara el daño subjetivo de cada miembro del grupo”*<sup>47</sup>, con ventajas considerables: i) permite ahorrar tiempos y evitar duplicación inoficiosa de trámites; ii) evita incurrir en reiteraciones innecesarias; iii) contribuye a que imperen los principios de eficiencia, eficacia, sencillez y economía procesal; iv) logra la plena vigencia del derecho a la igualdad; v) disminuye la arbitrariedad; vi) previene la existencia de decisiones contradictorias; iv) ofrece seguridad y estabilidad jurídicas y vi) facilita asegurar el acceso a la administración de justicia.

En un campo como el que tiene que ver con los problemas resultantes de la captación masiva de dineros, la presencia de enfoques interpretativos discordantes que, podrían recaer sobre aspectos jurídicos neurálgicos, afectarían negativamente el ejercicio de las acciones constitucionales y la protección de los derechos constitucionales fundamentales que con las mismas se pretende brindar. Y es que, tal como están reguladas estas acciones en nuestro ordenamiento constitucional y legal, cada vez que tiene lugar un acontecimiento que afecta de modo idéntico o similar a un grupo de individuos se permite incoar una sola acción con lo que i) se obtiene *“mayor eficiencia en términos de números de procesos, pruebas y representación jurídica”*<sup>48</sup>; ii) se impide la existencia *“de sentencias contradictorias derivadas de diversas interpretaciones normativas y de distintas valoraciones de los hechos por parte de jueces”*<sup>49</sup>; iii) se previene *“el desgaste del aparato judicial”* y iv) se contribuye *“en la lucha contra la congestión de la administración de justicia”*<sup>50</sup>.

Precisamente por lo anterior, no sería viable ignorar otro asunto totalmente principal relacionado con la importancia que adquieren las acciones de grupo para la efectiva realización del derecho constitucional fundamental de acceso a la

<sup>47</sup> Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C- 569 de 2004.

<sup>48</sup> Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-241 de 2009.

<sup>49</sup> Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-215 de 1999.

<sup>50</sup> Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-116 de 2008.

administración de justicia. En tal sentido, ha enfatizado la jurisprudencia constitucional *“que la sola existencia de la acción de grupo y su procedencia frente al caso concreto, están llamadas a facilitar el acceso a la administración de justicia en comparación a las posibilidades existentes en ausencia de esta acción, y en ningún caso a entrarlo o dificultarlo”*<sup>51</sup>.

El punto central en este lugar es, por tanto, que el Acuerdo de la Sala Administrativa al que se hace mención no admite un entendimiento que desconozca los preceptos legales –lo dispuesto por la Ley 472 de 1998– ni deje de lado las disposiciones constitucionales que, como ya atrás tuvo ocasión de indicar la Sala, han sido objeto de múltiples pronunciamientos por parte de la Corte Constitucional. No resulta factible pasar por alto que el sentido de las acciones de grupo consiste precisamente en obtener decisiones que armonicen con los mandatos constitucionales y legales y, a la vez, sean dictadas de manera coherente sin que –dadas las repercusiones económicas que de asuntos como estos suelen desprenderse–, se dé lugar a fallos contradictorios o dispares en contravía de lo dispuesto por los artículos 51, 55, 56 y 66 de la Ley 472 de 1998 de conformidad con los cuales debe privilegiarse, en estos casos, la integración de los distintos demandantes al grupo para efectos de impedir la proliferación de acciones indemnizatorias que amenacen con vulnerar o, en efecto, desconozcan los principios y derechos constitucionales fundamentales que gobiernan estas acciones los cuales no son otros distintos que los de economía procesal, de seguridad jurídica, de igualdad y de acceso a la administración de justicia.

Atendiendo a las consideraciones hechas hasta este lugar cabe entender que, en vista de la especificidad propia de las acciones de grupo en nuestro ordenamiento constitucional y en razón de la manera particular con que el legislador mediante la Ley 472 de 1998 reguló la competencia territorial atinente a su ejercicio, el Acuerdo emitido por el Consejo Superior de la Judicatura no dispuso de medidas para descongestionar a la justicia por la proliferación de acciones de grupo por captación ilegal de dinero, porque aquella no se presenta y no puede presentarse, sin perjuicio de que el juez que conozca del único proceso que puede tramitarse requiera de apoyos especiales. En ese horizonte de comprensión, dada la legalidad que acompaña a los actos administrativos y la necesidad de preservarlos salvo que ello no resulte posible<sup>52</sup>, para el caso, la Sala se apartará del entendimiento según el cual, en razón del Acuerdo PSAA 10-6431 de 2010, pueden tramitarse tantas acciones de grupo como lugares del territorio nacional en los que la firma D.R.F.E. captó dinero del público.

---

<sup>51</sup> Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-241 de 2009.

<sup>52</sup> Artículos 4 y 6 de la Carta Política, 83 y siguientes del Código Contencioso Administrativo.

En otras palabras, considera la Sala, con miras a resolver el conflicto de competencias que la ocupa, que el entendimiento que debe dársele a la norma contemplada en el artículo 4º del Acuerdo emitido por el Consejo Superior de la Judicatura con arreglo a la cual "[l]os juzgados creados mediante los artículos primero y segundo del presente Acuerdo tramitarán y fallarán los procesos originados por el fenómeno de captación de dineros de conformidad con la competencia territorial establecida y conocerán de las tutelas en asuntos relacionados con captadoras ilegales de dinero", es que esta disposición no modifica la regla según la cual las pretensiones encaminadas a que se dé un tratamiento igualitario a un evento lesivo común, se sujetaran a un tratamiento procesal unitario.

En suma, de lo expuesto en las consideraciones de la presente providencia resulta evidente que en razón de la especificidad propia de las acciones de grupo en nuestro ordenamiento constitucional, y de la manera particular con que el legislador mediante la Ley 472 de 1998 reguló la competencia territorial atinente a su ejercicio, acoger el entendimiento de los juzgados administrativos que en la actualidad tramitan un gran número de acciones de grupo por el mismo hecho lesivo contradice normas superiores de manera ostensible y manifiesta; es factible derivar igualmente que la meta de descongestión que inspiró al Consejo Superior de la Judicatura no puede llegar hasta el desconocimiento de las reglas constitucionales y legales de competencia. Aunado a que la anhelada descongestión tampoco se cumpliría dado que el tratamiento difuso, descoordinado y fragmentario del tema, bien puede dar lugar a interpretaciones discordantes, lo que no solo afecta el derecho a la igualdad, a la certeza jurídica y al acceso a la administración de justicia, sino que multiplica la posibilidad de que surjan nuevos litigios, incrementando la demanda de justicia de modo exponencial lo que, dicho sea de paso, implica desconocer también los principios de eficacia, celeridad, sencillez y economía procesal a la luz de los cuales lo procedente en estos casos tiene que ver con tramitar bajo una misma y única cuerda las pretensiones de restablecimiento por un mismo hecho lesivo. Por tal motivo para resolver el *sub lite* se prescindirá del Acuerdo n.º PSAA10-6431 del 25 de enero de 2010 porque este, como quedó explicado, no resulta aplicable al asunto.

Con sustento en las consideraciones hechas, pasa la Sala a resolver el conflicto negativo de competencias.

### **3. Caso *sub lite***

Corresponde a la Sala dirimir el conflicto negativo de competencias suscitado entre los Juzgados Cuarto y Primero Administrativos del Circuito de Neiva y de Descongestión del Circuito de Pasto, respectivamente, en razón de la acción de grupo formulada en el asunto de la referencia el 11 de noviembre de 2010, ante el Juzgado Cuarto Administrativo de Neiva, fundada en las pérdidas sufridas por los

demandantes, en razón de la captación ilegal de dineros adelantada por la firma Proyecciones D.R.F.E.

Ahora, remitida por la Defensoría del Pueblo la información sobre los despachos judiciales en los que se tramitan acciones de grupo contra entidades nacionales a causa de la intervención de la sociedad Proyecciones D.R.F.E. se conoce que, el primero en avocar conocimiento –29 de enero de 2009– y notificar el auto admisorio –16 de febrero de 2009– fue el Juzgado Segundo Administrativo de Popayán, según demanda promovida por el señor Adrián Velasco Penagos y otros.

La Superintendencia Financiera de Colombia interviene para señalar que lo procedente en el asunto de la referencia tiene que ver con la integración del grupo, esto es con determinar que la competencia radica en el Juzgado que avocó y notificó la primera acción de grupo, de conformidad con el artículo 55 de la Ley 472 de 1998, esto es la número 2009-00374 a cargo del Juzgado Segundo Administrativo de Popayán, toda vez que, según lo previsto en el artículo 66 *ibidem*, todas las personas quedarán atadas a los efectos de la sentencia que allí se profiera. Señala la norma en mención:

*“EFECTOS DE LA SENTENCIA. La sentencia tendrá efectos de cosa juzgada en relación con quienes fueron parte del proceso y de las personas que, perteneciendo al grupo interesado no manifestaron oportuna y expresamente su decisión de excluirse del grupo y de las resultas del proceso”.*

En relación con lo expuesto en las consideraciones de la presente providencia debe la Sala disponer que lo procedente en el asunto de la referencia, de conformidad con el sentido y alcance que el ordenamiento constitucional y, en desarrollo del mismo, la Ley 472 de 1998 le ha conferido a la acción de grupo, tiene que ver, precisamente, con la conformación del grupo y, en tal sentido, con remitir lo actuado al Juzgado que avocó y notificó la primera acción de grupo de conformidad con el artículo 55 de la Ley 472 de 1998, esto es, el Segundo Administrativo de Popayán, toda vez que, según lo previsto en el artículo 66 *ibidem*, todas las personas quedarán atadas a los efectos de la sentencia que allí se profiera.

Es de notar que la acción de grupo en mención, formulada por el señor Jaime Vargas Caviades y otros, i) se radicó el 19 de diciembre de 2008, con el número 2009-00374; ii) se dirigió en contra de la Nación-Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales –DIAN–, Superintendencia de Sociedades, Fiscalía General de la Nación y Superintendencia Financiera de Colombia, es decir entidades también demandadas en el asunto de la referencia y iii) una vez admitida fue notificada el día 16 de febrero de 2009 al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y a la Superintendencia Financiera, según constancia expedida por el despacho antes nombrado.

En armonía con lo acá definido y dado que sólo puede existir una acción de grupo, el Juzgado Segundo Administrativo de Popayán resolverá sobre la integración al grupo de los demandantes, en virtud de los artículos 55, 56 y 66 de la Ley 472 de 1998 en concordancia con el artículo 88 superior, a cuyo tenor la ley regulará "(...) las acciones originadas en los daños ocasionados a un número plural de personas, sin perjuicio de las correspondientes acciones particulares".

En mérito de lo expuesto,

### RESUELVE

**PRIMERO.- DIRIMIR** el conflicto negativo de competencia generado entre los Juzgados Cuarto Administrativo de Neiva y Primero de Descongestión Administrativo de Pasto, en el sentido de declarar competente al Juzgado Segundo Administrativo de Popayán, conforme a lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO.- REMITIR** el expediente al Juzgado Segundo Administrativo de Popayán para que resuelva sobre la integración al grupo conformado bajo la radicación n.º 52001-23-31-000-2011-00082-01, de los señores Natalia Ramón Muñoz, Jaime Vargas Caviedes, Edith Salgado Mayor, Francisco Enrique Calderón Feriz, Tatiana Cicery Polo, Verónica Collazos viuda de Durán, José Nelson y Rubiela Cicery Artunduaga, Natalia Cicery Polo, Alba Luz Polo Arrigui, Yenielt Feriz de Calderón, Nini Yohana Sierra Polo, Elkin Darío Castro Rodríguez, Ricardo Arias Gutiérrez, Olga Motta Hernández, Katia Alexandra Fajardo Losada, Javier Ramírez Rivera, Armando Vargas Méndez, Martha Isabel Varona y María Isabel Flores de Polo, a través de apoderado, contra de la Nación-Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales-DIAN-, Superintendencia de Sociedades, Fiscalía General de la Nación y Superintendencia Financiera de Colombia.

**TERCERO.- OFÍCIESE** a los Juzgados Administrativos Cuarto de Neiva y Primero de Descongestión de Pasto y **REMÍTASELES** copia de la presente providencia.

**CUARTO.- OFÍCIESE** al Consejo Superior de la Judicatura Salas Disciplinaria y Administrativa para que tome nota de esta decisión, tanto en lo que se refiere a solventar eventuales conflictos de competencia, como en lo relativo a difundirla ampliamente.

**QUINTO.- OFÍCIESE** a la Procuraduría General de la Nación para que los agentes del ministerio público que actúan ante estas jurisdicciones tengan presente lo dispuesto en este asunto.

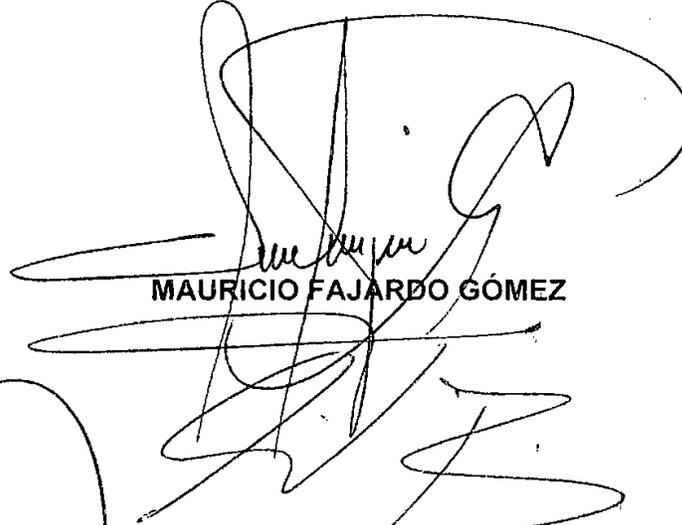
**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

OTRO AL FOLIO 239 JOM 908

**STELLA CONTO DÍAZ DEL CASTILLO**  
Presidenta de la Sección

**HERNÁN ANDRADE RINCÓN**

Impecido



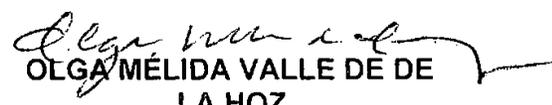
**MAURICIO FAJARDO GÓMEZ**



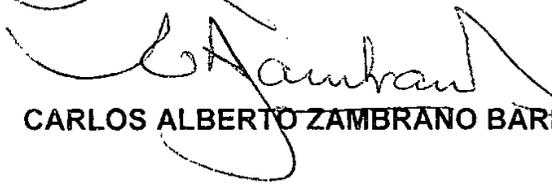
**ENRIQUE GIL BOTERO**

**DANILO ROJAS BETANCOURTH**

**JAIME ORLANDO SANTOFIMIO  
GAMBOA**



**OLGA MÉLIDA VALLE DE DE  
LA HOZ**



**CARLOS ALBERTO ZAMBRANO BARRERA**

CONSEJO DE ESTADO  
Por Anotación de ESTADO notifica a las partes la  
providencia interior

16 ENE 2019 A las 8.00 a.m.

SECCIÓN TERCERA  
SUBSECCIÓN B